Doorlichting Rijkswaterstaat

Datum: 2 juni 2016

Colofon

Titel	Doorlichting KNMI
Auteur(s)	Directie Financiën, Middelen en Control (Ministerie van Infrastructuur & Milieu) & Directie Begrotingszaken (Ministerie van Financiën)

Inhoud

1 Inleiding

Volgens de Regeling agentschappen worden agentschappen tenminste eens in de vijf jaar doorgelicht. Deze doorlichtingen zijn bedoeld om de bestaansgrond en de toegevoegde waarde van elk agentschap aan de orde te stellen. Ook wordt gekeken of het agentschap voldoet aan de voor een (baten-lasten)agentschap geldende instellingsvoorwaarden. De Regeling agentschappen vormt het toetsingskader van deze doorlichting. De doelstelling van de doorlichting van Rijkswaterstaat (RWS) is in zijn algemeenheid: het geven van inzicht in het functioneren van RWS in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden governance, financieel beheer, bekostiging en doelmatigheidsbevordering.

Met de doorlichting wordt het bereiken van meerwaarde voor alle partijen beoogd. Het agentschap RWS krijgt als het ware een spiegel voorgehouden en kan zijn voordeel doen met de handreikingen uit het doorlichtingsrapport. Voor de eigenaar, de secretaris-generaal, en voor de hoofddirectie Financieel Management & Control (FMC), onder meer in haar rol als eigenaarsondersteuner, ligt de meerwaarde in een beter inzicht in het functioneren van het agentschap en in eventuele verbetermogelijkheden. Voor het ministerie van Financiën ligt de meerwaarde in een op een juiste manier toegepast agentschapsmodel. Deze rapportage wordt openbaar gemaakt onder verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu.

De centrale onderzoeksvragen van de doorlichting luiden:

1) Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) bij RWS en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?
2) Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd bij RWS?
3) Wat zijn de argumenten voor het voeren van een baten-lastenadministratie?
4) Hoe is de bekostiging bij RWS vormgegeven? Is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt? In hoeverre draagt de bekostiging bij tot een doelmatigere werkwijze van RWS?
5) Hoe heeft de doelmatigheid zich ontwikkeld en hoe wordt verdere ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?
6) Wat is de meerwaarde van de invoering van een volledige baten-lastenadministratie die door de Algemene Rekenkamer wordt geadviseerd?

Daarnaast zijn er twee aanvullende en specifieke vragen voor de doorlichting RWS:

- Zijn de huidige vier verleende afwijkingen op de Regeling agentschappen van RWS nog noodzakelijk?
- Wat is de stand van zaken inzake de opvolging van de aanbevelingen uit het AR-rapport 'Instandhouding hoofdwegennet' uit 2014 en het AEF-rapport 'Vind een weg of maak er een' uit 2010?

2 Kerntaken en organisatieontwikkeling

2.1 Historie en kerntaken

Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en beheert en ontwikkelt de rijkswegen, -vaarwegen en -wateren. De organisatie is opgericht op 24 mei 1798 bij de vaststelling van het 'Plan tot beheeringe van den Waterstaat der Bataafse Republiek'.

Op 1 januari 2006 is de organisatie Rijkswaterstaat ingesteld als baten-lastendienst. RWS treedt op als manager van het gebruik van een aantal hoofdinfrastructuurnetwerken (hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet, hoofdwatersystemen), als beheerder van deze netwerken, als realisator van uitbreidingen van deze netwerken en als adviseur voor het ten aanzien hiervan te voeren beleid. Daarnaast levert de organisatie kennis en expertise en voert zij taken uit op het gebied van milieu en leefomgeving. Tevens is RWS verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en enkele uitvoerende taken van de Nationale Bewegwijzeringsdienst. In *Figuur 1* worden de belangrijkste producten per gehanteerd administratief stelsel weergegeven.

In 2010 heeft onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) een onderzoek uitgevoerd bij RWS. De belangrijkste vraagstelling van het rapport betrof de ontwikkeling van RWS als baten-lastendienst. Een deel van het rapport is qua aanpak en methodiek vergelijkbaar met een reguliere doorlichting bij agentschappen, zoals bedoeld in de Regeling agentschappen. Onderstaand zijn de belangrijkste conclusies en aanbevelingen weergegeven. AEF stelde dat de evaluatie voor veel punten relatief vroeg kwam, omdat RWS nog maar kort fungeerde als agentschap. Deze doorlichting zal waar van toepassing teruggrijpen op dit rapport.

Conclusies van Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat (2010)

- RWS heeft het huis beter op orde: in de ogen van de interne en externe accountants is de organisatie in financieel opzicht weer *in control.*
- Bij besluitvorming over aanleg en groot onderhoud spelen de gevolgen van de aanlegbeslissing voor het toekomstig beheer en onderhoud vrijwel geen rol. Een integrale afweging wordt aangeraden.
- Om een integrale afweging te kunnen maken, moet het areaal bovendien volledig in beeld zijn.
- Het verdient aanbeveling het opdrachtgeverschap eenduidig te beleggen. Hiervoor moet een beter instrumentarium komen. Prestatiesturing loopt via Service Level Agreements (SLA's). Deze hebben een hoog abstractieniveau, terwijl de prestatie-indicatoren nog onvoldoende uitgewerkt zijn en bovendien een hoog operationeel karakter hebben. RWS heeft moeite de technische beheersopgave te vertalen naar de behoeften van de beleids-DG's. Het ontbreekt beleids-DG's bovendien aan beleidsknoppen om aan te draaien.

- Met het volledig beleggen van de opdrachtgeversrol bij de beleids-DG’s kan de SG zich volledig richten op het versterken van de eigenaarsrol.
- Er zijn onvoldoende doelmatigheidsprikkels voor beheer en onderhoud.

De minister van het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft in zijn aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer de meeste aanbevelingen uit het evaluatierapport onderschreven en aangegeven welke maatregelen hij naar aanleiding hiervan zal treffen. Een deel van het AEF-rapport gaat specifiek in op het gebruik van het stelsel van baten en lasten. Deze doorlichting besteedt hier in paragraaf 4.3 ook aandacht aan. De conclusies uit het AEF rapport komen hier ook terug. Dit geldt ook voor de conclusies van twee rapporten[1] die de Algemene Rekenkamer de afgelopen jaren heeft uitgebracht, waarin het gevoerde administratief stelsel tegen het licht is gehouden. De analyse en aanbevelingen komen in deze rapporten goeddeels namelijk overeen. Ook deze conclusies vinden in paragraaf 4.3 hun plek in dit doorlichtingsrapport.

2.2 Inrichting organisatie

De organisatie van RWS heeft een hoofdstructuur die bestaat uit:

- Het *bestuur*, ondersteund door een bestuursstaf, is verantwoordelijk voor de strategische sturing van RWS.
- Zeven *regionale onderdelen* verspreid over Nederland. Deze onderdelen treden op als intern opdrachtgever van RWS en zijn gefocust op de eindgebruikers en de bestuurlijke partners zoals provincies en gemeentes.
- RWS fungeert als schakelpunt tussen de regionale partners en de *landelijke uitvoering*, die de opdrachten uitvoert.
- *Kaderontwikkeling* is verantwoordelijk voor de kennis, en het up-to-date houden van de kennis over de toestand en het gebruik van de landelijke netwerken en is belegd bij het organisatieonderdeel WVL (water, verkeer en leefomgeving).
- Een *Corporate dienst* is verantwoordelijk voor de ondersteuning van de voorgaande vier onderdelen. Deze dienst biedt ondersteuning op de gebieden van o.a. bedrijfsvoering, personeelsmanagement, facilitaire en financiële diensten.

2.3 Kerngegevens RWS organisatieontwikkeling

De omzet van het agentschap Rijkswaterstaat bedroeg € 2,45 mld. ultimo 2015. Het grootste deel van deze omzet - circa 91% - was afkomstig uit opdrachten van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de primaire opdrachtgever van RWS. De overige inkomsten kwamen van de overige departementen en derden met respectievelijk 2,5% (€ 61 mln.) en 6,5% (€ 159 mln.) van de totale omzet[2]. Het agentschap heeft een hybride admini-

[1] In 2014 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport ‘Instandhouding hoofdwegennet’ en in 2015 het rapport ‘Instandhouding hoofdvaarwegennet’[2] Bron: Jaarverslag 2015

[2] Bron: Jaarverslag 2015

stratief stelsel, van zowel verplichtingen-kas (KV) als baten-lasten (BL). In Figuur 1 worden op hoofdlijnen de producten weergegeven.

Activiteit		**Omvang (x €1 mln.)**	**KV/ BL**	**Sturingstypologie**
Aanleg en groot onderhoud		2.862	KV	Projectsturing
	Hoofdwegennet	*1.593*		
	Hoofdwatersysteem	*815*		
	Hoofdvaarwegennet	*335*		
	Regionale, lokale infrastructuur	*119*		
Beheer en onderhoud		1.295	BL	Prestatiesturing
	Hoofdwegennet	*681*		
	Hoofdwatersysteem	*339*		
	Hoofdvaarwegennet	*275*		
Organisatie- en overige kosten		1.136	BL	
	Personeel	*773*		
	Materieel	*273*		
	Overige	*86*		
Totaal		5.293		

Tabel 1: verdeling uitgaven/kosten activiteiten RWS (bron: Jaarbericht RWS 2014)

De omzet vanuit de overige departementen bestaat met name uit bijdragen van departementen voor het gebruik van de vaartuigen van de Rijksrederij. Daarnaast realiseert RWS omzet bij derden als gevolg van incidenten, zoals schades veroorzaakt door gebruikers van de netwerken van RWS.

In 2002 bestond het medewerkersbestand van RWS uit 11.300 FTE. Sindsdien is dit aantal per saldo met bijna 3.000 FTE afgenomen. Dit betekent een reductie van ongeveer een kwart van het totale personeelsbestand. Het grootste gedeelte van deze daling vond plaats in 2006 in de aanloop naar de omvorming van RWS tot agentschap. Het aantal FTE loopt volgens de begroting 2016 verder af naar 8.164 in 2020. Het takenpakket van RWS is in deze periode (2011-2016) uitgebreid met onder meer taken voor de Nationale Bewegwijzeringsdienst en van het voormalige Agentschap NL. In 2015 en 2016 zijn ook taken van het inmiddels opgeheven agentschap Dienst Landelijk Gebied overgekomen. Tabel 2 presenteert enkele kerngegevens over het agentschap RWS.

Bedragen x € 1 mln.	**2013**	**2014**	**2015**
Omzet agentschap	2.416	2.400	2.445
% omzet derden	5%	7%	7%
Omzet kas	2.499	2.862	2.616
Totaal omzet (incl. kas)	4.915	5.262	5.087
Resultaat	-12,8	-11,0	1,3
Aantal FTE	8.506	8.430	8.368
Afschrijvingskosten	40,4	36,2	34,8
% lasten	1,7%	1,5%	1,4%

Vaste activa	306,7	282,8	253,5
Leningen min FIN	24,8	138,1	130,3
Balanstotaal	10.763,2	10.082,5	9.415,2

Tabel 2: overzicht facts & figures RWS[3]

[3] Bron: Jaarverslagen 2012-2015 en Jaarbericht 2013-2014

3 Governance

3.1 Inrichting

Het resultaatgerichte sturingsmodel zoals opgenomen in de Regeling agentschappen onderscheidt drie rollen, die van eigenaar, (beleids)opdrachtgever en opdrachtnemer:

- De *eigenaar* is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en de algemene gang van zaken in het agentschap. Hij draagt zorg voor kwalitatief goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders, de continuïteit van het agentschap en de kwaliteit van de dienstverlening.
- De *opdrachtgever* is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat, de financiering van de productie, het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen en het in afstemming met de opdrachtnemer opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken.
- De *opdrachtnemer* is verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve uitvoering van de afspraken met de opdrachtgever(s) en de eigenaar, een bestendige interne organisatie, het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen en voor het financieel en materieel beheer.

De bovenstaande rollen en verantwoordelijkheden zijn bij het ministerie van IenM vastgelegd in het 'Sturingsmodel agentschappen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu' (2014) en specifiek voor RWS in het document 'Managementafspraak met opdrachtgevers en eigenaar' (2005) en het eigenaars- en opdrachtgeverconvenant (2004). De inhoud van beide documenten is niet meer actueel en sluit niet aan bij de huidige werking van de governance. Tijdens deze doorlichting zijn geen vernieuwde convenanten of updates aangetroffen.

3.2 Opdrachtnemer

RWS hanteert voor de sturing van het beheer en onderhoud en de aanleg van de rijkswegen, -vaarwegen, en –wateren drie werkwijzen: sturing op projecten, op prestaties en op capaciteit.

Projectsturing

De sturing op aanleg- en groot onderhoudsprojecten door RWS vindt plaats per project maar loopt via MIRT-sturing. Opdrachtgevers maken beleidskeuzes en prioriteiten kenbaar aan RWS. Voor het agentschap zijn dit de randvoorwaarden waarbinnen de uitvoering plaats moet vinden. Zodra deze bekend zijn onderneemt RWS een studie ter voorbereiding op de uitvoering. De uitkomsten hiervan worden teruggelegd bij de opdrachtgever en dienen daarmee als -input voor de formele opdrachtformulering aan RWS vanuit de opdrachtgevers.

Projectsturing vindt plaats binnen de reguliere managementcyclus van RWS. Hierin rapporteert RWS over de voortgang van de projecten en over eventuele afwijkingen van de planning met betrekking tot de scope, kosten, etc. Indien er op deze punten afwijkingen plaatsvinden worden deze door RWS ook buiten de reguliere managementcyclus gemeld, conform MIRT-spelregels[4].

De Tweede Kamer kan enkele projecten aanwijzen als Groot Project en hier aanvullende eisen en rapportagevoorwaarden aan stellen. Tevens kiest de bestuursraad ervoor om aan sommige projecten deze eisen ook te stellen, zonder dat deze de officiële status Groot Project hebben. Het betreft hier vaak projecten die bestuurlijk, politiek of technisch afwijken van de meer reguliere projecten.

De door de Tweede Kamer of bestuursraad aangewezen grote projecten hebben alle een eigen stuurgroep. In de voorbereidende (beleids)fase van het project is een betrokken beleids-DG voorzitter van deze stuurgroep. Voor projecten in de uitvoering of realisatiefase geldt dat in het geval van afwijkingen ten aanzien van tijd, geld of kwaliteit van een project de escalatie loopt via RWS, in afstemming met beleid.
Een enkele keer, wanneer een project tijdens de uitvoerende fase opnieuw 'beleidsrijk' wordt, neemt de verantwoordelijke beleids-DG weer tijdelijk de rol van voorzitter over. De projectstuurgroepen komen gemiddeld vier maal per jaar bij elkaar. Tijdens deze bijeenkomsten bespreken zij onder andere de kwartaalrapportages (vier keer per jaar) en de voortgangsrapportages (VGRs) van het project dat het ministerie van IenM twee maal per jaar naar de Tweede Kamer stuurt daar waar het door de Tweede Kamer aangewezen Grote Projecten betreft. In de VGRs rapporteert de Minister over onder meer de scope, planning, tijdigheid en de risico's van het project.

Prestatiesturing
Voor het uit te voeren beheer en onderhoud maakt RWS prestatieafspraken met de opdrachtgevers die zijn vastgelegd in een Service Level Agreement (SLA). Deze gelden voor een periode van vier jaar. Centraal hierin staan de prestatieafspraken over de drie hoofdnetwerken waarvoor RWS verantwoordelijk is. Er is een stuurgroep SLA waarin de rollen van het agentschapsmodel zijn vertegenwoordigd; eigenaar (SG, ondersteund door FMC), opdrachtnemer (RWS) en opdrachtgevers (beleids-DG's). Eén van de opdrachtgevers is voorzitter. De hoofddirectie FMC neemt namens de eigenaar deel aan deze stuurgroep. De SLA wordt vastgesteld in de bestuursraad.

In de SLA zijn prestatie-indicatoren (PINs) opgenomen. Aan de hand van deze indicatoren rapporteert RWS drie maal per jaar over zijn prestaties. Idealiter bestaat er een directe relatie tussen de PIN-score en de werkzaamheden van RWS, zodat het agentschap kan worden aangesproken op de geleverde prestaties door de opdrachtgevers. Op dit moment is dat echter niet altijd mogelijk omdat de gedefinieerde PINs soms geen volledig operationele vertaling van de beleidsdoelen zijn. Naast de PINs bevat de SLA ook indicatoren waarvan de score niet direct wordt beïnvloed door het handelen van RWS, maar die wel informatie geven over de mate waarin beleidsdoelen worden gerealiseerd. Deze indicatoren geven informatie over de ontwikkeling van het areaal en de bijdrage aan de beleidsdoelen.

[4] Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

Voorbeeld PIN en indicatoren uit het Hoofdwatersysteem
De PIN Handhaving kustlijn geeft het percentage weer van de momentane kustlijn dat op het niveau van de basiskustlijn ligt. De gestelde norm is 90%. Een indicator voor Handhaving kustfundament is de mate (in procenten) waarin het kustfundament meestijgt met een zeespiegelstijging van 20 cm per eeuw.

De hoofdlijnen van de werk- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen RWS, de opdrachtgevers en de eigenaar zijn vastgelegd in het document 'Managementafspraak met opdrachtgevers en eigenaar'. Over de sturing vanuit de opdrachtgevers geeft RWS aan dat het van belang is dat de focus op de juiste aspecten ligt. Vaak zijn opdrachtgevers vooral gericht op de outcome; het bereiken van de beleidsmatig gewenste doelen. Voor RWS is de output, dat wat het agentschap levert, belangrijk. Door het vertalen van de gewenste outcome in concrete maatregelen ontstaat er een door RWS op te leveren output. Dit is de door RWS te realiseren productieopgave. Een goede afstemming tussen beleid en RWS, bijvoorbeeld door gezamenlijke opstelling van de PIN's in de SLA, is hierbij van belang.

Capaciteitssturing
RWS heeft capaciteit in FTE's beschikbaar voor beleidsondersteuning en advies aan de opdrachtgevers.

3.3 Opdrachtgevers

De belangrijkste opdrachtgevers voor RWS zijn de drie beleids-DG's van IenM: de DG Bereikbaarheid (DGB), de DG Ruimte en Water (DGRW) en de DG Milieu en Internationaal (DGMI). Uit de gesprekken komt naar voren dat deze opdrachtgevers in het algemeen tevreden zijn over het functioneren van RWS en hun relatie met het agentschap. Zij zien een verbetering ten opzichte van enkele jaren geleden waarbij RWS zich tot een meer professionele organisatie heeft ontwikkeld en waar de rolverdeling tussen eigenaar, opdrachtgevers en RWS als opdrachtnemer, verscherpt is.

Projectsturing
Sturing op projecten door de opdrachtgevers vindt op twee momenten plaats. Voorafgaand aan het project aan de hand van de gemaakte beleidskeuzes en gestelde prioriteiten die als randvoorwaarden gelden voor RWS. Tijdens het project gebeurt dit via de stuurgroepen en de voortgangsrapportages. Uit de gesprekken blijkt dat de opdrachtgevers tevreden zijn over de projectsturing.

Vanuit RWS komt het signaal dat goede sturing en beslissingen bij aanlegprojecten van groot belang zijn met het oog op beheer- en onderhoudswerkzaamheden die RWS in een later stadium moet uitvoeren. Met de introductie van Life Cycle Costing (LCC) geeft RWS hier nu invulling aan. Met LCC worden de totale levensduurkosten van een object, inclusief beheer- en onderhoudskosten, meegewogen bij een investeringsbeslissing.

Prestatiesturing
Zowel het beheer en onderhoud als het verkeersmanagement worden aangestuurd via prestatiesturing. De door RWS te leveren prestaties zijn opgenomen in de SLA. Inhoudelijke sturing op de SLA-afspraken vindt plaats in de stuurgroep SLA.

Tot de SLA 2013-2016 was de rol van opdrachtgever tweeledig; de SG was formeel opdrachtgever en de beleids-DG's waren materieel opdrachtgevers. Deze rolverdeling is formeel beschreven in het opdrachtgeversconvenant. In de praktijk betekende dit dat de SG de afspraken formeel vaststelde en controleerde of RWS deze voldoende nakomt. De beleids-DG's waren als materieel opdrachtgevers verantwoordelijk voor de voorstellen van opdrachtverleningen en de inhoudelijk beoordeling van de afspraken en de nakoming ervan door RWS. Bij vaststelling van de SLA 2013-2016 heeft de SG het formele opdrachtgeverschap overgedragen aan de opdrachtgevende beleids-DG's.

De beleids-DG's beoordelen de beoogde verbeteringen in de aankomende SLA als positief. Zij hebben aangegeven graag beleidsscenario's voorgelegd te krijgen door RWS. Hieraan wil het agentschap gehoor geven. De opdrachtgevers sturen er op om deze scenario's in de SLA 2017-2020 op te nemen. Scenario's stellen hen in staat een keuze te maken met behulp van door RWS vooraf in beeld gebrachte consequenties van mogelijke keuzes. Dit maakt het voor de opdrachtgevers makkelijker om zelf te prioriteren binnen de beschikbare kaders en afwegingen te maken tussen de kosten en de kwaliteit van de dienstverlening. Hoe dit in de praktijk uitwerkt, valt nog niet te zeggen, omdat de nieuwe SLA nu opgesteld wordt. Voor het uitwerken van scenario's geldt wel dat er meer dan alleen financiële factoren meetellen. Zo moeten opdrachtgevers bij het formuleren van hun gewenste output ook rekening houden met de capaciteit beschikbaar bij RWS.

Opdrachtgevers geven aan dat de prestatiesturing via de SLA soms lastig is als gevolg van het werken met de PINs. De PINs zijn weliswaar in overleg opgesteld tussen hen en RWS, maar voldoen toch niet altijd aan de wensen om te kunnen sturen. Dit komt onder meer doordat het moeilijker sturen is op dat wat komt, dan op dat wat al is. De prestatie-indicatoren zijn een abstracte uitdrukking van de afspraken. De causale relatie tussen de gerapporteerde scores en de daarvoor ingezette middelen is moeilijk te maken. Tegelijkertijd geven opdrachtgevers aan tevreden te zijn over de samenwerking met RWS in het opstellen van nieuwe en geschiktere PINs voor de aankomende SLA-afspraken. Voor de opdrachtgevers is het van belang dat zij niet teveel op de 'stoel' van de opdrachtnemer gaan zitten. Deze afweging maken zij aldoor maken omdat de informatievoorziening vanuit RWS over het beheer en onderhoud op enkele punten verbeterd kan worden, primair betreffende de transparantie. De opdrachtgevers erkennen evenwel dat hun uitvraag ook beter kan en het soms onvoldoende scherp wordt gemaakt aan welke indicatoren betekenis wordt gehecht. Om dit proces te versnellen heeft RWS een verkenningstraject gestart om beide partijen beter op de hoogte te brengen van elkaars beschikbare informatie en wensen.

Capaciteitssturing
Hoewel iedere beleids-DG recht heeft op een vast aantal FTE ten behoeve van beleidsondersteuning en advies (BOA) kunnen daarbinnen de beleidsdirecties deze capaciteit verdelen met een afwijking van maximaal 5% (verschil t.o.v. het vorige jaar). Uit gesprekken blijkt dat de opdrachtgevers deze vorm van ondersteuning waarderen, maar dat het relatieve belang ervan voor de DG's verschilt. Gevolg is dat het toewijzen van de capaciteit voor de ene DG een gedetailleerd proces, is terwijl voor een andere DG hier

minder werk in zit, omdat de aanspraak op capaciteit kleiner is. Opdrachtgevers geven echter aan dat dit is verbeterd, sinds de verdeling van deze capaciteit vanuit RWS integraal gebeurt voor de drie beleids-DG's.

3.4 Eigenaar

Het eigenaarschap van RWS is belegd bij de SG van het ministerie van IenM. Zij geeft de bedrijfsvoeringkaders aan waarbinnen RWS zijn taken dient uit te voeren en stuurt hierop via de geïntegreerde begrotings- en concernsturingscyclus van het ministerie. De eigenaar maakt afspraken met RWS over de organisatiestrategie, de doelmatigheidsontwikkeling en de te hanteren indicatoren en bijbehorende streefwaarden. Binnen de meerjarige kaders maakt de eigenaar met RWS jaarlijkse afspraken. Deze hebben betrekking op onder meer de streefwaarden, de manier van bekostiging, de tarieven en de ontwikkeling van het eigen vermogen.

Als eigenaar is de SG ook verantwoordelijk voor het vaststellen van de tarieven van RWS. Het agentschap stelt hiertoe jaarlijks een tarievennota op met daarin een voorstel van de tarieven voor het volgende jaar. Na vaststelling door de eigenaar dienen deze tarieven als input voor de jaarlijkse budgettering van de verschillende sturingsmethoden. Ieder jaar heeft de SG als eigenaar drie reguliere overleggen met de DG RWS waarin het start- of verantwoordingsdocument of de voortgangsrapportages centraal staan. Ook (uitvoerings)prioriteiten en bedrijfsvoeringsonderwerpen worden besproken. RWS en FMC bereiden deze gesprekken gezamenlijk voor. Daarnaast spreekt de eigenaar ook de opdrachtgevers in het kader van de sturingscyclus. Zij geeft aan te hechten aan rolvastheid van alle spelers, met name op het terrein van beheer en onderhoud.

De eigenaarsondersteuning is belegd bij de hoofddirecteur Financiën, Management en Control (FMC). Hij ondersteunt en adviseert het management op het gebied van financiën, organisatie, strategie en personeelsbeleid. FMC heeft als concerncontroller een coördinerende, toetsende en adviserende verantwoordelijkheid met betrekking tot de financieel-economische aangelegenheden richting de politieke top en het ambtelijk management van het departement. Het betreft hier een onafhankelijke controllersfunctie. De hdFMC heeft maandelijks overleg met de CFO van Rijkswaterstaat en bespreekt hierin een breed scala aan onderwerpen. Naast de gebruikelijk budgettaire onderwerpen staan bijvoorbeeld ook bedrijfsvoeringsonderwerpen als inhuur en ICT op de agenda. Beide partijen erkennen de meerwaarde van deze gesprekken en de variëteit van besproken onderwerpen. FMC stelt goed op de hoogte te zijn van de gang van zaken binnen het agentschap. De eigenaar en RWS geven aan tevreden te zijn over de kritische blik van FMC.

Naarmate bij de opdrachtgevers het financiële belang van onderwerpen toeneemt, neemt de betrokkenheid van FMC als gevolg van hun taakomschrijving ook toe. De beleids-DG's hebben dit ook aangegeven in de interviews.

4 Financieel beheer

4.1 Inrichting financieel beheer

De bestuursstaf van RWS bestaat uit circa 100 FTE verdeeld over vier afdelingen. Naast de afdelingen HRM, communicatie, productie- en informatievoorziening betreft dit de afdeling financiën en control. In totaal werken er bij RWS circa 50 FTE in de controlekolom, waarvan ongeveer 13 controllers. De ambities waren aanvankelijk om het softwaresysteem SAP als volwaardig ERP-systeem te gebruiken, maar in de praktijk vindt het gebruik ervan met name plaats als systeem voor de financiële administratie. Tegelijkertijd geven verschillende geïnterviewden bij RWS aan dat het systeem in de praktijk goed werkt. Zo zijn de cijfers uit dit systeem leidend voor budgettering en allocatie. Ook maakt RWS voor het opstellen van het maandelijkse dashboard gebruik van SAP. Een aandachtspunt dat uit interviews naar voren komt is dat de discipline van het vullen en bijhouden van de informatie in SAP beter kan.

Een doorlopend aandachtspunt voor RWS is de kwaliteit van de informatievoorziening en het asset-management. Voor de verbetering van de informatievoorziening werkt het agentschap aan een aantal maatregelen. Zo wordt, samen met marktpartijen, gewerkt aan het opstellen en afstemmen van gezamenlijke gegevensdefinities, oftewel het hanteren van eenzelfde terminologie. Dit moet bijdragen aan een efficiëntere samenwerking met bijvoorbeeld aannemers en uitvoerders op de markt. Een andere recente ontwikkeling op het gebied van informatievoorziening is het Bouwwerk Informatie Model (BIM) dat wordt toegepast op alle nieuwe DBFM-projecten en is gericht op het een betere uitwisseling van informatie over bouwwerken tussen RWS en aannemers. Verder is Life Cycle Costing (LCC) ingevoerd voor nieuwe projecten. Met LCC worden de totale levensduurkosten van een object, inclusief beheer- en onderhoudskosten, meegewogen bij een investeringsbeslissing Het effect van het doorvoeren van deze maatregelen moet nog zijn uitwerking vinden.

RWS toetst zelf zijn jaarrekening (interne controle) op juistheid, tijdigheid en compleetheid. De toetsing van RWS gaat deels op basis van documentatie (uitvallijsten bij de inkoopafdeling) en deels op basis van steekproeven bij contracten. Verder werkt RWS met een jaarlijkse risicoanalyse voor de organisatie. Deze risico's komen terug in het start- en verantwoordingsdocument (SVD). Het SVD van 2015 benoemt bijvoorbeeld risico's op het gebied van governance (samenwerking met ketenpartners) en de eigen organisatie (het borgen van voldoende kennis binnen RWS). Deze risico's zijn van beheersmaatregelen voorzien en vormen vaste agendapunten in de jaarlijkse start- en verantwoordingsgesprekken met de SG. In verdere voortgangsgesprekken gedurende het jaar wordt de beheersing van de risico's gemonitord..

De ADR heeft bij afgelopen jaarrekeningen een goedkeurende verklaring afgegeven. In het samenvattend auditrapport van het ministerie van IenM geeft de ADR aan dat RWS in 2015 twee van de vier bevindingen uit de jaarrekening 2014 heeft opgelost. De eerste hiervan betreft de DBFM-contracten. Eerder was de beheersing van deze contracten een punt van zorg. Inmiddels

geeft de ADR aan dat RWS verbeteringen heeft doorgevoerd en de contract-beheersing voor zowel de aanleg- als de onderhoudsfase van DBFM-contracten toereikend zal zijn. De tweede bevinding die is opgelost in 2015 betreft het materieel beheer bij de centrale informatievoorziening die weer op het gewenste niveau is gekomen. De eerste overgebleven bevinding uit 2014 heeft betrekking op de toepassing van systeemgerichte contractbeheersing conform het kader. De ADR erkent dat hier de nodige aandacht voor is bij RWS, maar geeft ook aan dat de beheersing van deze contracten daar waar het regulier onderhoud betreft nog niet op het gewenste niveau is. Voor de grote aanleg- en onderhoudsprojecten is dit wel het geval. Ook de bevinding dat het bronsysteem van het inkoopdossier niet op orde is blijft overeind in 2015. De ADR geeft echter aan dat, met continuering van de gestarte acties, het verwacht dat dit eind 2016 wel op orde is.

Voor de voortgang bij het uitvoeren van acties als gevolg van bovenstaande punten maakt RWS rapportages voor intern gebruik, de ADR en het Audit Committee.

Voor de ADR is RWS een bijzonder controleobject als gevolg van het door RWS gehanteerde hybride stelsel (zie paragraaf 4.3). Dit vraagt bij de ver-antwoording oplettendheid om te bepalen welk deel in de het baten-lastenstelsel moet terugkomen en welk deel in de het verplichtingen-kasstelsel. De ADR geeft aan dat de verantwoordingsinformatie doorgaans op orde is, maar dat de informatie door het jaar heen nog iets te veel fluctueert. Het gevolg is dat het uiteindelijke resultaat afwijkt van de verwachtingen die tijdens het jaar naar voren komen.

Tijdens de maandelijkse overleggen tussen de CFO RWS en de hoofddirecteur FMC is het financieel beheer een vast bespreekpunt.

4.2 Uitzondering Regeling agentschappen

RWS heeft op dit moment vier afwijkingen op de Regeling agentschappen:

- het verantwoorden van een beperkt aantal kosten voor beheer en onder-houd van programma-activiteiten binnen de baten-lastenadministratie;
- het opnemen van het aanlegprogramma op de balans in de vorm van een actiefpost 'onderhanden werk' en een corresponderende passiefpost 'op te leveren projecten';
- het opnemen van financieel vast actief op de balans;
- het opnemen van een bestemmingsreserve Rijksrederij op de balans.

Deze paragraaf levert een beschouwing van door RWS aangevraagde afwij-kingen op de Regeling agentschappen. Daarbij wordt beoordeelt in hoeverre deze nog steeds van toepassing zijn.

Toestemming voor het verantwoorden van programma-activiteiten binnen de baten-lastenadministratie
RWS heeft naast het eigen apparaat nog programmagelden die lopen via de baten-lastenadministratie. Dit biedt RWS ruimte om het beheer en onderhoud

op resultaatgerichte wijze aan te sturen en te bekostigen (onder meer via de inzet van derden). In het IOFEZ van 28 januari 2016 is een wijziging van de Rijksbegrotingsvoorschriften[5] vastgesteld. Deze wijziging behelst dat de departementale bijdrage aan agentschappen uitgesplitst dient te worden in apparaat en programma en dat deze twee delen apart zichtbaar moeten zijn in de begrotingsartikelen. Hiermee is de formele uitzondering van RWS een standaard en rijksbrede werkwijze geworden. Voor RWS verandert er daarmee niets aan de huidige situatie, waarbij ze in kunnen huren via de programmamiddelen als het gaat om niet-kerntaken en via de apparaatsmiddelen voor de kerntaken. De voor RWS specifieke uitzondering is hierdoor geen uitzondering meer en kan komen te vervallen.

Het opnemen van het aanlegprogramma op de balans
Deze uitzondering betreft de actiefpost 'onderhanden werk' en een corresponderende passiefpost 'op te leveren projecten'. In de jaarrekening van 2015 was de omvang van de posten iets meer dan € 8,6 mld.

Bij de instelling van het agentschap Rijkswaterstaat is de aanleg van en het groot onderhoud aan de infrastructuur buiten het baten-lastenstelsel gehouden. Dit zou de indruk kunnen wekken dat RWS niet verantwoordelijk is voor deze projecten, maar alleen de verantwoordelijkheid draagt voor het klein onderhoud en beheer van de infrastructuur en voor het eigen apparaat. Dit is de reden dat de cumulatieve betalingen aan de aannemerij voor de lopende aanleg- en groot onderhoudswerken als onderhanden werk op de balans van RWS worden geactiveerd. Hiermee is geborgd dat de balanspositie inzicht geeft in het volledige aansprakelijkheidsgebied van RWS. Er is geen aanleiding deze uitzondering te herzien.

Toestemming voor het opnemen van financieel vast actief op de balans
Rijkswaterstaat heeft op zijn balans een vordering staan op het moederdepartement. Deze vordering is in de openingsbalans opgenomen en IenM dient deze binnen 15 jaar af te betalen. De uitzondering loopt daarmee tot uiterlijk 31 december 2023. Bij de aanvraag van de uitzondering begin 2009 was deze vordering € 119 mln. en gaf het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat aan dit bedrag niet op korte termijn te kunnen betalen. Ultimo 2015 resteert nog € 63 mln. van deze vordering.

Het ministerie van IenM heeft aangegeven dat deze vordering is gebaseerd op een behoefte reeks groot onderhoud van RWS en niet in één keer afgelost kan worden, omdat hier geen financiële ruimte beschikbaar voor is.

Opnemen bestemmingsreserve Rijksrederij in de jaarrekening van RWS
De laatste uitzondering die RWS heeft, stamt uit 2011. Omwille van inzicht is een aparte balanspost 'bestemmingsreserve Rijksrederij' volgens het ministerie van IenM en de ADR wenselijk. Deze uitzondering geldt onder de voorwaarde dat de bestemmingsreserve onderdeel uitmaakt van het eigen vermogen en daarmee gebonden is aan de grens van het toegestane eigen vermogen. De reden dat deze specifieke reserve zichtbaar moet zijn, is dat de gelden die hier staan niet vrij aanwendbaar zijn. Deze gelden zijn bedoeld om grote schokken in de bijdragen aan de Rijksrederij te voorkomen en vervangingsinvesteringen te doen. Vooralsnog is de reserve jaarlijks aangevuld oplopend tot een bedrag van iets meer dan € 48 mln. ultimo 2015. Aan de wens

[5] IOFEZ 297-04c

tot het inzicht is niets veranderd sinds de aanvraag van de uitzondering. Daarom ligt het continueren van deze uitzondering voor RWS voor de hand. RWS geeft echter aan dat de huidige uitzondering knelt in de praktijk. Het eigen vermogen is als gevolg van deze unieke situatie namelijk voor een deel bestemd en daarmee niet helemaal vrij inzetbaar. Verzoek van het ministerie van IenM is om de voorwaarde te laten vervallen waarmee de bestemmingsreserve niet langer wordt meegenomen bij de berekening van het eigen vermogen. Dit verzoek zal buiten de doorlichting om worden opgepakt.

4.3 Baten-lastenstelsel

Bij RWS is sprake van een hybride financieringsstructuur. Eén deel gaat via het kas-verplichtingenstelsel, waarvan de financiering en de verantwoording plaatsvindt via de begrotingen van het Infrastructuurfonds en van het Deltafonds. Dit betreffen uitgaven voor groot (> € 30 mln.) onderhoud (vervanging en renovatie) en de aanlegprojecten. Het tweede deel wordt via de baten-lastenadministratie verantwoord. Dit betreft de apparaatskosten van RWS en de kosten voor beheer en onderhoud. De middelen hiervan zijn deels afkomstig uit de fondsen en deels uit het begrotingshoofdstuk van IenM.

Op dit moment ontbreekt op basis van de drie verschillende begrotingen, waaruit RWS financiering ontvangt, het inzicht om vast te stellen hoeveel budget er naar welke activiteit gaat en welk deel in de kasomgeving zit en welk deel naar het baten-lastenagentschap gaat.

Een onderdeel van deze doorlichting is een beknopte cijfermatige analyse van de jaarrekeningen van de afgelopen jaren om het gebruik van het baten-lastenstelsel door RWS te bezien. Dit beslaat enkel het gedeelte van de taken van RWS die in het stelsel van baten en lasten vallen. Dit leidt tot de volgende inzichten:

- Op de balans van RWS staat ultimo 2015 een bedrag van € 253 mln. aan vaste activa. Hiervan betreft € 63 mln. de jaarlijks afnemende vordering op het moederdepartement (zie 4.2). Zonder deze vordering verantwoordt RWS ultimo 2015 € 190 mln. aan vaste activa. Dit staat gelijk aan 2% van het balanstotaal. RWS heeft in 2015 voor circa € 24 mln. geïnvesteerd. In 2013 was dit nog ongeveer € 33 mln.
- De afschrijvingskosten bedragen gemiddeld € 37 mln. per jaar (1,85% van de totale lasten 2013-2015). In de begroting 2016 is een bedrag van circa € 40 mln. opgenomen aan afschrijvingen voor de komende jaren.
- Ter financiering van een deel van de vaste activa leent RWS bij het Ministerie van Financiën. Ultimo 2015 was de som van de leningenportefeuille € 130 mln.
- RWS heeft ultimo 2015 op de balans een voorziening opgenomen van circa € 80 mln. Deze is toegenomen ten opzichte van 2014 en is bestemd voor onder meer wachtgeldregelingen en toekomstige kosten van Van Werk Naar Werk (VWNW)-kandidaten.
- Op de balans staat een post van ca € 8,6 mld. aan aanleg (MIRT)-projecten, die een grote invloed heeft op de percentages en verhoudingen ten opzichte van het balanstotaal.

Gedurende de afgelopen jaren is een aantal rapporten gepubliceerd en naar de Tweede Kamer gestuurd die betrekking hebben op het stelsel dat RWS hanteert. Zo concludeerde het adviesbureau AEF in 2010 dat de gevolgen van het werken met het baten-lastenstelsel op de transparantie, efficiency en prestaties van Rijkswaterstaat nog beperkt zijn. Zij constateerden dat de potentiële voordelen van het baten-lastenstelsel voor het inzichtelijke maken van beheer en onderhoud nog niet naar voren zijn gekomen in de huidige werkwijze. Met name voor het beleid gericht op beheer en onderhoud van de infrastructuur en de financiële relatie tussen aanlegbeslissingen en onderhoudsuitgaven heeft de invoering van het baten-lastenstelsel nog te weinig bijgedragen. AEF beveelt daarom aan te komen tot *"een volledige invoering van een baten-lastenstelsel binnen RWS*".

De Algemene Rekenkamer heeft twee onderzoeken uitgebracht de afgelopen twee jaren waarin hierover soortgelijke uitspraken zijn gedaan; één met als onderwerp de instandhouding van het hoofdvaarwegennet en één de instandhouding van het hoofdwegennet. De AR stelt dat zowel de budgettering van de instandhouding als de inzichtelijkheid daarvan structureel verbetert indien RWS het baten-lastenstelsel volledig zou invoeren.

Los van de vraag welk stelsel het beste bij RWS past in de toekomst geldt als randvoorwaarde dat hoe dan ook de basis op orde moet zijn. RWS beheert namelijk een groot aantal fysieke objecten, zoals geluidschermen, sluizen, bruggen en tunnels. Het geheel van deze objecten heet het areaal. Een goede, alomvattende registratie van dit areaal is nodig om de basis op orde te krijgen en te houden. Dit draagt ook bij aan een kwalitatief goede informatievoorziening.

Dit stellen de onderzoekers van AEF en de Rekenkamer ook. De Rekenkamer geeft bovendien aan dat de financiële planning aan moet sluiten bij de arealregistratie. Ook concludeert de AR dat de financiële consequenties voor de instandhouding nog onvoldoende zichtbaar zijn bij de besluitvorming over de inzet voor aanlegprojecten. Dit zou op de lange termijn risico's met zich meebrengen voor de kwaliteit van de netwerken. Het heeft bovendien een risico voor de doelmatigheid van de instandhouding. De kosten voor instandhouding nemen namelijk toe naarmate het uitstel van onderhoud langer duurt. Het op orde hebben van het areaal is ook volgens het doorlichtingsteam essentieel voor een kwalitatief goede uitvoering van de werkzaamheden van RWS. Tevens komt naar voren dat er nooit is vastgesteld naar waar het economisch eigendom ligt van het areaal. Het vaststellen dat RWS economisch eigenaar is van het areaal is een voorwaarde voor het mogen activeren van het areaal op de balans van RWS.

Vanuit theoretisch oogpunt geldt een aantal redenen dat er voor pleit om de systematiek van baten-lasten te hanteren. De belangrijkste daarvan is het voorkomen van schommelingen in de uitgaven tussen verschillende jaren door het spreiden van uitgaven met afschrijvingen. Dit geldt met name voor kapitaalintensieve organisaties. Ook de theoretische mogelijkheid van het maken van investeringsbeslissingen enkel om onderuitputting te voorkomen is niet nodig binnen een stelsel van baten en lasten omdat het meenemen

van de middelen over de jaargrenzen heen makkelijker gaat dan in een kasstelsel.

De rapporten van AEF en de Rekenkamer bevatten argumenten voor het gebruik van het baten-lastenstelsel die meer zijn toegesneden op de specifieke situatie van RWS. Beide rapporten gaan in op het belang van het maken van een integrale afweging tussen het uitvoeren van beheer en onderhoud (in het baten-lastenagentschap) ten opzichte van vervanging en renovatie (via het kasstelsel). Dit onderscheid lijkt kunstmatig waardoor mogelijk verkeerde prikkels ontstaan. Het kan aantrekkelijk worden het reguliere beheer en onderhoud van bepaalde objecten op een laag pitje te zetten, zodat deze objecten eerder onder het regime van vervanging en renovatie komen te vallen. Deze prikkel zal sterker worden naarmate zich grotere budgettekorten bij het reguliere beheer en onderhoud voordoen.

Een stelsel van baten en lasten kan volgens de Rekenkamer[6] bovendien bijdragen aan een beter beeld van de financiële situatie en de (onderhouds)opgave waar RWS voor staat in de toekomst. De balans geeft dan namelijk inzicht in de actuele waarde van de objecten die door veroudering (en afschrijvingen) geleidelijk in waarde teruglopen. Dit leidt vervolgens tot een betere basis voor besluitvorming en planning. Ten slotte geeft de AR aan dat het stelsel van baten en lasten disciplinerend werkt en een systematische werkwijze stimuleert.

De AR stelt dat door het niet activeren van bezittingen op een balans RWS geen exact inzicht heeft in de waarde van deze bezittingen, en hoe deze waarde zich in de tijd ontwikkelt. Een juiste raming en planning van toekomstige uitgaven voor vervanging en onderhoud zou hierdoor bemoeilijkt worden. RWS geeft aan dat haar asset management zodanig ingericht is dat op basis van bestaande areaalkennis een globale planning van de vervangingsbehoefte mogelijk is. Door middel van inspecties kijkt RWS vervolgens nauwkeuriger naar de vervangingsbehoefte van objecten. Dit dient als basis voor de onderbouwing van de financiële planning.

Een verdere praktische invulling aan het inzichtelijk maken van toekomstige uitgaven voor vervanging en onderhoud is de introductie van Life Cycle Costing. De life cycle costs (oftewel levensduurkosten) zijn de kosten die optreden gedurende de gehele levenscyclus van een object. Bij het maken van investeringsbeslissingen geeft RWS aan deze kosten nu ook mee te wegen.

[6] Wij bevelen de minister van IenM aan, net als in ons rapport over de instandhouding van het hoofdwegennet om bij Rijkswaterstaat het baten-lastenstelsel volledig in te voeren. Een baten-lastenstelsel werkt disciplinerend en stimuleert een systematische werkwijze doordat er een boekhoudkundige noodzaak ontstaat tot een continue en volledige registratie van de objecten van het hoofdvaarwegennet. Dit geeft Rijkswaterstaat een krachtige impuls bij het op orde brengen van de informatiehuishouding.
Een baten-lastenstelsel draagt bovendien bij aan een realistisch beeld van de financiële situatie. Op de balans wordt zichtbaar dat de waarde van de objecten door geleidelijke veroudering terugloopt. Bovendien kan in een baten-lastenstelsel een voorziening voor vervanging en renovatie worden gevormd. Hierdoor ontstaat beter zicht op de benodigde middelen voor instandhouding. Een baten-lastenstelsel draagt daarmee bij aan realistischere ramingen voor vervanging en renovatie en daarmee ook aan meer inzicht in de budgetbehoefte. Dit verbetert de kwaliteit van de besluitvorming, zowel binnen Rijkswaterstaat als bij het ministerie van IenM.

Voorts stelt de Rekenkamer dat in een volledig baten-lastenstelsel de mogelijkheid bestaat een voorziening op te nemen voor vervanging en renovatie. Adequaat gebruik van deze voorziening zou ook bijdragen aan een beter inzicht in de benodigde budgetten voor beheer en onderhoud. Door de reserveringen voor vervanging en renovatie die in het Infrastructuurfonds en Deltafonds zijn getroffen geeft het ministerie van IenM op dit punt al materieel dezelfde invulling. De door de Rekenkamer voorgestelde systematiek wordt zo op vergelijkbare wijze al toegepast. Het verschil is dat op deze manier de middelen niet vooraf opbouwend op de balans worden gereserveerd, maar dat deze middelen gereserveerd voor de toekomst gereserveerd zijn in de fondsen. In de bijlage Instandhouding bij de begroting van het IF wordt de vervangings- en renovatieopgave in meerjarig perspectief gepresenteerd.

Op dit moment leidt het werken met twee verschillende financiële administraties (een kas-verplichtingen- en een baten-lastenadministratie) tot extra aandacht hiervoor vanuit registratie- en controleperspectief. Dit heeft nog niet geleid tot problemen in het financieel beheer bij het ministerie.

Het activeren van de infrastructuur leidt tot de nodige vraagstukken op het gebied van waardering. Activeren leidt tot hoge administratieve lasten en met name een technische discussie tussen verschillende boekhouders en accountants over onder meer waarderingsvraagstukken. Dit leidt volgens geïnterviewden tot het risico dat veel tijd en energie gaat zitten in de verkeerde dingen. Ambtenaren van de Rekenkamer geven aan dat een pragmatische aanpak van activawaardering onder bepaalde omstandigheden ook mogelijk is. Voorbeeld hiervan is waardering op basis van historische kostprijs met (lineair) afschrijven

In het geval van consequente toepassing zou dit leiden tot een bijzonder hoog balanstotaal van RWS. De vraag is of dit wenselijk is. Dit leidt namelijk tot grote (afwaarderings)risico's bij RWS en het is de vraag of RWS voldoende in staat is die te dragen. Een jaar met forse afwaarderingen zou bijvoorbeeld leiden tot een fors verlies. Het is lastig hier regie op te voeren, waardoor het risico bestaat dat elke afwaardering van een behoorlijke omvang een politieke component krijgt. Verder bestaat het risico dat er gestuurd wordt op financieel resultaat in plaats van op het meerjarenperspectief.

Bij de instelling van RWS als agentschap in 2006 is voor deze problematiek een vergelijkbare afweging gemaakt. De conclusie toen was dat RWS *"niet alle financiële risico's kan dragen inzake de aanleg- en groot onderhoud projecten, tenzij er een belangrijk eigen vermogen zou worden toegekend."*[7] De omvang van dit eigen vermogen zou in dat geval echter van een onaanvaardbare grootte moeten zijn. Dit was de belangrijkste reden voor de keuze de programmagelden voor aanleg en groot onderhoud via het kas-verplichtingenstelsel te laten lopen. Hier kwam bij dat het inzetten van de leenfaciliteit voor beleidsmatige beslissingen (programma) niet toegestaan is.

[7] Kamerstuk 30 119, *Instelling Rijkswaterstaat als baten-lastendienst*, 14 juli 2005.

De gemaakte keuze voorkomt dat RWS kan lenen voor de aanleg of vervanging van infrastructuur.

Bij een overgang naar een ander stelsel horen ten slotte ook transitiekosten. Een onderbouwing daarvan is op basis van de huidige informatie niet voorhanden.

5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

Het doel van het agentschapsmodel is het stimuleren van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid. Hierbij is aansluiting gezocht bij de definitie zoals ook de Algemene Rekenkamer die hanteert: de verhouding tussen ingezette middelen en de geleverde prestaties, in kwaliteit én kwantiteit. Om zicht te hebben op de doelmatigheid en de performance dient het agentschap te werken met indicatoren. Belangrijk is dat het agentschap hierbij indicatoren gebruikt die iets zeggen over de prijs (zoals kostprijzen en uurtarieven) maar ook indicatoren die iets zeggen over de kwaliteit (zoals klanttevredenheid, doorlooptijden, uitval etc.). Deze indicatoren dienen regelmatig en in samenhang bekeken te worden zodat de doelmatigheid beoordeeld kan worden. Een goede toelichting op de indicatoren is van groot belang omdat een getal pas meerwaarde en diepgang krijgt als het in perspectief wordt geplaatst.

5.1 Doelmatigheidsbevordering

Een belangrijk inrichtingsvereiste voor een agentschap is een resultaatgericht sturingsmodel waarmee doelmatigheid wordt bevorderd. Agentschappen rapporteren in de begroting en in de verantwoording over doelmatigheid. Deze paragraaf over doelmatigheid raakt alle rollen in het agentschapsmodel en bouwt daarmee in zekere zin voort op hoofdstuk 3 over de governance. De verantwoordelijkheid voor doelmatigheid ligt namelijk niet alleen bij de opdrachtnemer maar ook bij de eigenaar. Daarnaast dienen opdrachtgevers bij hun uitvragen ook expliciet rekening te houden met doelmatigheid.

RWS heeft in zijn jaarverslag over 2015 de volgende tabel opgenomen over de ontwikkeling van de apparaatskosten.

Netwerk	2013	2014	2015
Hoofdwegennet	27,68	25,38	24,50
Hoofdvaarwegennet	27,44	25,74	24,56
Hoofdwatersystemen	1,14	1,06	1,05
Totaal t.o.v. omzet	23%	21%	21%

Tabel 3: apparaatskosten per eenheid areaal ten opzichte van de omzet

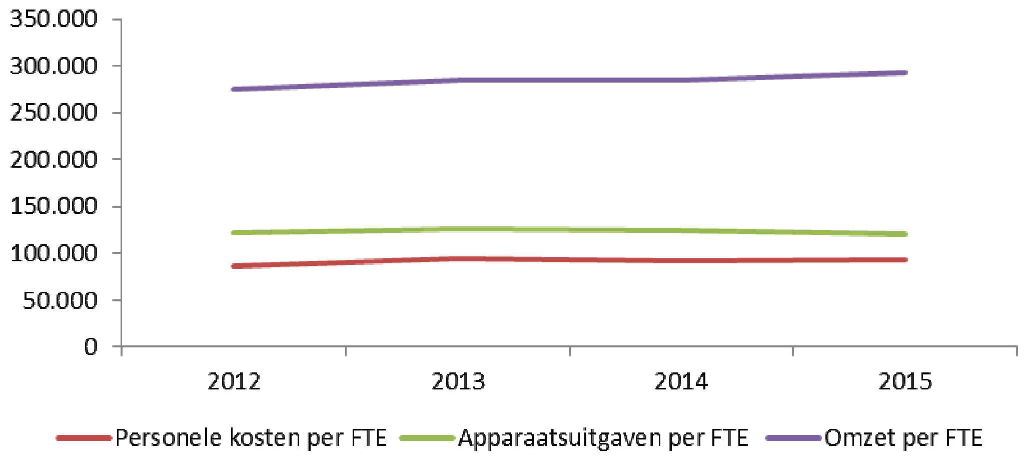
Deze tabel laat een daling zien van de apparaatskosten per eenheid areaal voor alle drie de netwerken. Dit kan duiden op een verhoging van de doelmatigheid. De totale apparaatskosten ten opzichte van de omzet is inclusief kasuitgaven. Ook deze indicator vertoont een daling. De begroting 2015 voorzag voor al deze indicatoren echter een grotere daling. De mogelijke doelmatigheidsverbetering uit deze tabel is onder voorbehoud van gelijkblijvende kwaliteit en dat met deze apparaatskosten dezelfde werkzaamheden uitgevoerd zijn. Het sluit aan bij de afname van het aantal FTE. Verder neemt RWS nog een aantal indicatoren op over kwaliteit. Tabel X geeft deze weer.

Indicator	2013	2014	2015
Publieksgerichtheid	44%	41%	38%
Gebruikstevredenheid HWN	79%	81%	80%

Gebruikstevredenheid HvWN	65%	72%	69%
PIN-waarde HWS	118	100	100
PIN-waarde HWN	96	99	100
PIN-waarde HvWN	100	99	100

Tabel 4: kwaliteitsindicatoren RWS (jaarverslag 2015)

Op basis van deze tabel is het lastig een eenduidige conclusie te trekken over de ontwikkeling van de kwaliteit van RWS. Zo neemt de publieksgerichtheid af en schommelen de waardes van de gebruikstevredenheid. Hier ligt ook een relatie met de forse versoberingsopgave die mogelijk aangrijpen op de kwaliteit van de dienstverlening (zoals het bijstellen van de bedieningsniveaus voor sluizen en bruggen) vanuit onder meer Rutte I (zie ook begroting 2010). De PIN-waarden betreffen een weergave van de serviceniveaus op het terrein van verkeersmanagement en beheer en onderhoud. De waarden zijn indexcijfers ten opzichte van 2015, vandaar dat deze voor dit jaar telkens op 100 is gesteld. Een score hoger dan 100 drukt uit dat er op een netwerk als geheel beter is gepresteerd dan in basisjaar 2015. Een score lager dan 100 drukt dan uit dat er op een netwerk als geheel minder goed is gepresteerd. Op de achteruitgang tussen 2013 en 2015 bij de hoofdwatersystemen na zijn de fluctuaties in de PIN-waarden hier relatief klein. Naast de cijfers die RWS opneemt in haar jaarverslag, is er op basis van enkele kengetallen een grafische weergave mogelijk van de doelmatigheidsontwikkeling. Dit beeld is gepresenteerd in figuur1. De lijnen zijn relatief vlak, waardoor ook hieruit niet direct een ontwikkeling van de doelmatigheid is te herleiden.



Figuur 1. Personele kosten, apparaatsuitgaven en omzet per FTE (in €)

Naast de externe uitvraag voor indicatoren door opdrachtgevers of eigenaar, stuurt RWS intern op meer indicatoren en geven ze aan strengere prestatiedoelen voor zichzelf te stellen dan de opdrachtgevers vragen. Zo bevat het Ondermeningsplan 2015 bijvoorbeeld prestatie-indicatoren. Ook in de SLA maakt RWS afspraken met de opdrachtgevers in de vorm van PIN’s. Maandelijks actualiseert RWS de prestaties en bespreekt de DGRWS deze met de minister.

Volgens de opdrachtgevers haalt RWS de in de PIN’s geformuleerde afspraken in de meeste gevallen en blijft er soms boven. In het geval dat er PIN’s rood zijn, wat erop duidt dat de prestatie niet volgens afspraak geleverd

wordt, vindt er een gericht gesprek plaats over de te nemen maatregelen. De redenen kunnen namelijk verschillen; van de toedeling van capaciteit tot technische problemen. Hoewel de PIN's op zichzelf duidelijk zijn, ervaren opdrachtgevers een probleem met de relatie tussen de score op een PIN en de daarvoor ingezette middelen. Ook zijn opdrachtgevers op zoek naar meer gedetailleerde en transparante afspraken. Zij willen graag de kwaliteit van de dienstverlening afwegen tegen de daarvoor beschikbare middelen. Dit is een gezamenlijk zoek- en ontwikkeltraject voor RWS en de opdrachtgevers. Hierin is de afgelopen jaren inmiddels verbetering opgetreden. Zo levert RWS nu varianten aan bij de opdrachtgevers zodat die betere afwegingen kunnen maken. Ten slotte maken een aantal opdrachtgevers zich zorgen over de invloed van taakstellingen op de bestaande afspraken.

Een aantal opdrachtgevers geeft aan dat de uitvoering bij RWS op enkele onderdelen doelmatiger kan. Daarom is de standaardreactie bij een claim van RWS bij de opdrachtgevers dan ook het in kaart brengen van mogelijkheden tot doelmatigheidsbesparingen.

De eigenaar stuurt qua doelmatigheid met name op het invullen en realiseren van de taakstelling. De taakstelling voor RWS bedraagt in totaal circa € 240 mln. (€ 187 mln. uit Rutte-I, cumulatief tot 2018 en € 53 mln. Rutte-II, cumulatief tot 2018). De invulling van de taakstellingen Rutte I en II is verwerkt in de managementcontracten van de verschillende RWS onderdelen. Ongeveer de helft van de taakstelling slaat neer op de personele kosten. RWS heeft al aangegeven dat voor de invulling van deze taakstelling er geen nieuwe grote reorganisaties volgen en dat de betrouwbaarheid van de productie gehandhaafd moet blijven. De taakstelling vult RWS daarom voor de helft in met efficiencymaatregelen en voor de andere helft met versoberingsmaatregelen.

5.2 Bekostiging

Naar aanleiding van het AEF-rapport "Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat" heeft het agentschap de wijze van bekostiging herzien in 2011. Voorheen werd bij aanlegprojecten gebruik gemaakt van een generiek opslagpercentage van 20%. Deze opslag was bedoeld als dekking voor de directe projectkosten en deels voor niet-project specifieke overheadkosten. Deze eenvoudige methodiek is bewust gekozen bij de start van RWS als agentschap om onnodige bureaucratie te vermijden. In de praktijk leverde deze opslagmethodiek echter veel onbegrip en misverstanden op, met name bij de opdrachtgevers. Zo was er te weinig transparantie over de hoogte van het percentage en was dit percentage ook niet altijd gelijk voor verschillende projecten; iets waar de opslag wel vanuit gaat.

AEF heeft aanbevolen de opslagmethodiek te vervangen door een bijdrage die gekoppeld is aan de meerjarige productieopgave van RWS. Hiertoe moet RWS normeringen aanbrengen; bijvoorbeeld door te komen tot capaciteitsnormen voor specifieke werkzaamheden of producten. Dit zorgt voor een doorbelasting met een betere weergave van de werkelijke kosten en meer transparantie. Daarnaast vergroot het de stuurbaarheid van de organisatie omdat de eigenaar meer grip heeft op de doelmatigheid en tariefstelling van RWS.

Dit heeft geleid tot een nieuwe bekostigingssystematiek. Deze is gedeeld met de Tweede Kamer en bevat op hoofdlijnen drie elementen:

- De externe kosten die samenhangen met het aanleggen en onderhouden van de drie hoofdnetwerken worden onderscheiden van de apparaatskosten van RWS.
- De relatie tussen de externe kosten en de daarmee gemoeide apparaatskosten worden genormeerd. De hoeveelheid capaciteit in FTE die RWS ter beschikking krijgt voor de uitvoering wordt op deze normen gebaseerd.
- De bekostiging van het agentschap wordt meerjarig en (binnen bandbreedtes) kan RWS capaciteitstekorten en –overschotten zelf opvangen. Dit omdat het aanlegprogramma goed voorspelbaar is en de omvang van het te beheren areaal slechts kleine en goed voorspelbare fluctuaties vertoont.

Het generieke opslagpercentage is bij de projectsturing vervangen door categorisering van aanlegprojecten afhankelijk van de financiële omvang van het project. Voor deze categorieën is een capaciteitsnorm bepaald (bijv. het aantal FTE benodigd voor een project met een omvang tussen € 100 en € 500 mln.). Deze normen bepalen vervolgens de aan het project toegestane capaciteit.

Bij het beheer en onderhoud was voorheen sprake van een integraal tarief per kilometer areaal. Nu worden de programma- en apparaatskosten van elkaar gescheiden. Normeringen van de omvang van het areaal zijn nu bepalend voor de apparaatskosten (bijv. een capaciteitsnorm van aantal FTE per x-aantal kilometer snelweg). De kosten voor landelijke, veelal gecentraliseerde uitvoerings- en kennistaken en de overhead zijn nu specifiek inzichtelijk gemaakt. Het betreft hier taken of informatie zoals meetkundige basisinformatie en de stormvloedwaarschuwingsdienst.

De gebruikte normeringen moesten herijkt worden als gevolg van enkele, onvoorziene ontwikkelingen. Zoals de taakstellingen Rutte-I en Rutte-II, de tekorten op beheer en onderhoud en de RWS-organisatie uit het OP 2015. Voor de overige onderdelen, zoals beheer en onderhoud, waren er nog geen uitgewerkte rekenregels of normeringen en worden deze ontwikkeld. Bij het opstellen van deze rekenregels en normeringen door RWS worden experts uit de betreffende werkgebieden betrokken, evenals hdFMC. Eind mei wordt de methodiek naar verwachting ter besluitvorming ingebracht in de bestuursraad. Afwachtende de uitkomsten hiervan is de tarievennota 2016 aangehouden.

Jaarlijks stelt de eigenaar de tarieven en de capaciteitsnormen vast. De opdrachtgevers stellen tegelijkertijd de door hen gewenste vraag, oftewel de gewenste productieopgaaf voor RWS, vast. De hieruit voortkomende totale gewenste middelen worden afgezet tegen de beschikbare middelen.

De tarieven en capaciteitsnormen worden jaarlijks bepaald en meerjarig verwerkt, vooral om detaildiscussies tussen het agentschap en de opdrachtge-

vers te voorkomen. Er zijn afspraken gemaakt over de bandbreedtes waarbinnen het agentschap capaciteitstekorten- of overschotten zelf opvangt. Voorwaarde hierbij is dat deze positieve en negatieve afwijkingen tussen benodigde en beschikbare capaciteit meerjarig uitmiddelen.

De nieuwe bekostigingssystematiek is niet van invloed op de financiering van de beleidsondersteuning en advies (BOA). Ten aanzien van deze taak is afgesproken dat er, per opdrachtgevende DG, een maximale toe- of afname van 5% per jaar van de capaciteit mogelijk is. De prijs van de beschikbaar te houden capaciteit wordt bepaald door middel van het door de eigenaar vastgestelde tarief. Daarnaast kunnen de opdrachtgevers ook zelf middelen ter beschikking stellen ten behoeve van de inhuur van externe bureaus of kennisinstituten voor specifieke opdrachten.

6 Conclusies en aanbevelingen

De doorlichting heeft als doel het geven van inzicht in het functioneren van RWS in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden van governance, financieel beheer, bekostiging en doelmatigheidsbevordering. In dit hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd door antwoord te geven op de geformuleerde onderzoeksvragen. Indien van toepassing zijn aanbevelingen geformuleerd.

6.1 Governance

De eerste onderzoeksvraag luidt:

Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) bij RWS en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?

Sinds de vorige evaluatie (AEF) in 2010 is er door RWS gewerkt aan professionalisering van het sturingsmodel. Inmiddels zijn in de SLA 2013-2016 de rollen van eigenaar en opdrachtgever ook formeel gescheiden. Het doorlichtingsteam onderschrijft deze striktere scheiding van de rollen.

De scheiding tussen project-, prestatie- en capaciteitsturing werkt naar tevredenheid van alle partijen. Evenwel komt uit de interviews naar voren dat partijen moeten wennen aan hun rolinvulling. Zo kan de informatie-uitvraag van opdrachtgevers richting RWS beter. RWS kan daarmee betere informatie bieden en scenario's voorleggen aan de opdrachtgevers, zodat deze een betere afweging kunnen maken tussen de allocatie van de beschikbare middelen en de gewenste kwaliteit van de dienstverlening. In algemene zin kan RWS meer begrip tonen voor beleidsmatige keuzes en kunnen de opdrachtgevers meer vertrouwen hebben in de expertise van RWS.

Opdrachtgevers hebben soms moeite met het uitvragen van geschikte prestatie-indicatoren en de sturing hierop. Voor hen ligt het probleem vooral in de relatie tussen de input van RWS en de gewenste score op de indicator. Dit is niet altijd een directe causale relatie terwijl het voor de opdrachtgever belangrijk is een afweging te kunnen maken tussen de kwaliteit van de dienstverlening en de daarvoor beschikbare middelen. Het komen tot geschikte indicatoren is een gezamenlijk zoek- en ontwikkeltraject van RWS en de opdrachtgevers. De opdrachtgevers hebben aangegeven dat hier de afgelopen jaren de eerste stappen in de goede richting zijn gezet. Niettemin leidt dit tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 1
Richt de informatievoorziening van RWS naar de opdrachtgevers zo in dat opdrachtgevers de mogelijkheid hebben om te prioriteren tussen de inzet van de hen ter beschikking staande middelen en de kwaliteit van de dienstverlening door RWS.

In opzet is het sturingsmodel nergens geborgd. De formele convenanten zijn niet aangepast aan veranderingen in de sturingsrelaties.

Aanbeveling 2
Herijk de convenanten en managementafspraken. Zorg hierbij dat de formele afspraken de werkelijke situatie weerspiegelen.

6.2 Financieel beheer

De tweede onderzoeksvraag luidt:

Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd bij RWS?

In algemene zin is de conclusie van het onderzoek dat het financieel beheer bij RWS op orde is en goed is geborgd. Voor het antwoord op de specifieke onderzoeksvraag of de verleende afwijkingen op de Regeling agentschappen noodzakelijk zijn, geldt dat dit voor twee van de vier zo is. Het betreft het op de balans van RWS mogen opnemen van het aanlegprogramma en de bestemmingsreserve Rijksrederij. Voor de overige twee afwijkingen geldt dat continuering hiervan niet noodzakelijk is. Het verantwoorden van programma-activiteiten binnen de baten-lastenadministratie wordt inmiddels toegestaan. Voor het financieel vast actief, in casu de vordering op het ministerie van IenM, geldt dat de omvang inmiddels dermate klein is ten opzichte van de geldstromen tussen RWS en IenM dat deze niet meer noodzakelijk is. Echter op dit moment heeft IenM niet voldoende vrije middelen beschikbaar om deze vordering af te lossen, waardoor deze uitzondering vooralsnog blijft bestaan.

Het hoofdstuk financieel beheer gaat ook in op de derde en zesde onderzoeksvraag:

Wat zijn de argumenten voor het voeren van een baten-lastenadministratie?

Wat is de meerwaarde van de invoering van een volledige baten-lastenadministratie die door de Algemene Rekenkamer wordt geadviseerd?

Het antwoord op deze vragen is voor een belangrijk deel gebaseerd op de stand van zaken van de opvolging van de aanbevelingen uit de AR-rapporten en het AEF-rapport.

Zoals RWS er nu voorstaat zijn er drie punten die verbetering behoeven volgens het doorlichtingsteam. Het eerste sluit aan bij beide onderzoeksrapporten, namelijk dat de areaalregistratie en het asset-management op orde moeten zijn. Het tweede is dat er nu een kunstmatige knip bestaat tussen het reguliere beheer en onderhoud en de grote onderhoudsprojecten (vervanging en renovatie), waarbij een arbitraire grens van € 30 mln. wordt gehanteerd om te bepalen welke categorie van toepassing is. Het derde punt is het verbeteren van inzicht voor externe partijen door de huidige begrotings- en verantwoordingsstukken nader te bezien.

Met het constateren van deze punten is de vraag welke remedie hiervoor het beste geschikt is. Het doorlichtingsteam komt tot de afweging dat het huidige

hybride stelsel volstaat voor een gezonde toekomst van RWS, mits RWS de bovengenoemde verbeteringen doorvoert.

De argumenten die ten tijde van de instelling van het agentschap RWS werden aangedragen gelden ook nu nog onverkort. Met name geldt dat er nog geen oplossing om de invloed van waarderingsvraagstukken op het resultaat van RWS en de administratieve discussie die hierdoor mogelijk ontstaat te ondervangen.Ambtenaren van de Rekenkamer geven aan dat een pragmatische aanpak van activawaardering onder bepaalde omstandigheden ook mogelijk is. Voorbeeld hiervan is waardering op basis van historische kostprijs met (lineair) afschrijven.
Een dergelijke pragmatische invulling van het waarderen haalt echter gelijk het belangrijkste argument om te waarderen onderuit. Het waarderen van de activa op de balans heeft namelijk als doel om inzicht te bieden voor keuzes op het gebied van investeringen en of de onderhoudsplanning. Elke pragmatische oplossing sluit het bieden van het daadwerkelijke gewenste inzicht uit, omdat het slechts een schijnwerkelijkheid weergeeft. Het alternatief (waarderen zonder pragmatische oplossing) is zeer arbeidsintensief, gaat gepaard met hoge kosten en vergt bovendien jaarlijkse herhaling.

De huidige hybride systematiek biedt bovendien een aantal mogelijkheden die veel van de argumenten voor het voeren van een integraal baten-lastenstelsel kunnen ondervangen. Met de financiering van RWS via het Infrastructuurfonds en Deltafonds is geborgd dat zich geen grote schommelingen tussen de jaren voordoen. Gezien de afspraken rond deze fondsen is het maken van investeringsbeslissingen als gevolg van jaargrenzen ook niet nodig. De horizon van de fondsen en de reserveringen die daarin zijn getroffen bieden de Tweede Kamer transparantie. Om tegemoet te komen aan de genoemde mogelijkheden tot verbetering doet het doorlichtingsteam de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 3

- Bepaal welke informatie het beste inzicht geeft in de wensen van externe partijen als de AR met expliciete aandacht voor het areaal in beheer (actueel, betrouwbaar, compleet) en de bijdrage van asset-management aan betrouwbare begrotingsramingen. Hierbij kan worden aangesloten bij het lopende traject 'verbetering kwaliteit informatievoorziening' dat het ministerie van IenM is gestart met rapporteurs van de Vaste Kamercommissie[8].
- Maak de aansluiting tussen de baten-lastenparagraaf en de begrotingen van de fondsen en het ministerie van IenM beter inzichtelijk.
- Heroverweeg de grens van € 30 mln. die nu leidend is voor de keuze voor het hanteren van het kas-verplichtingenstelsel of het baten-lastenstelsel. Maak gebruik van inhoudelijke gronden om te bepalen of een project BenO of VenR is.

[8] In het wetgevingsoverleg van 14 oktober 2015 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu aangeven graag met de Tweede Kamer en regering te discussiëren over het niveau waarop informatie met elkaar wordt uitgewisseld. In 2015 heeft de vaste Kamercommissie twee rapporteurs aangewezen voor de begrotingscyclus. De rapporteurs hebben met de medewerking van het ministerie van Infrastructuur en Milieu een traject ingezet om de kwaliteit van de informatievoorziening te verbeteren.

6.3 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

De vierde onderzoeksvraag luidt:

Hoe is de bekostiging bij RWS vormgegeven? Is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt? In hoeverre draagt de bekostiging bij tot een doelmatigere werkwijze van RWS?

Op het vlak van bekostiging valt op dat er ten opzichte van het AEF-rapport de nodige stappen gezet zijn door RWS. Door de benodigde capaciteit te bepalen met behulp van normen en rekenregels, voor zowel de project- als prestatiesturing, is de goede weg ingezet. Dit inzicht vergroot in theorie de mogelijkheid voor eigenaar en opdrachtgevers om te sturen op doelmatigheid. Door ontwikkelingen in de afgelopen jaren (taakstellingen kabinetten Rutte, tekort op beheer- en onderhoud reeks, en OP2015) behoeft deze systematiek actualisering. Ten tijde van de opstelling van dit rapport wordt de laatste hand gelegd aan de onderbouwingen van deze rekenregels en normeringen. Een praktijktoets is op dit moment dan ook nog niet mogelijk. Vandaar de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 4
Bestendig de onderbouwing van de benodigde capaciteit en de gebruikte normen en rekenregels. Evalueer de werking hiervan over 2 jaar.

De vijfde onderzoeksvraag luidt:

Hoe heeft de doelmatigheid zich ontwikkeld en hoe wordt verdere ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?

In het jaarverslag neemt RWS indicatoren op over de ontwikkeling van de apparaatskosten. Op basis van de huidige indicatoren is niet onomstotelijk vast te stellen dat de doelmatigheid is toegenomen de afgelopen jaren. Zo vertonen de kwaliteitsindicatoren nog niet voldoende trends om een eenduidige conclusie te kunnen trekken over de kwaliteitsontwikkeling van RWS. Tegelijkertijd zijn er wel signalen dat de doelmatigheid is toegenomen. Zo neemt het aantal FTE van RWS structureel af, terwijl het takenpakket gelijk blijft.

Aanbeveling 5
Kom tot een beperkte en bruikbare set doelmatigheidsindicatoren.

Bijlage 1: Overzicht aanbevelingen RWS

Aanbeveling		Zwaarte aanbeveling
Stelsel van baten en lasten		
Heroverweeg de grens van € 30 mln. die nu leidend is voor de keuze voor het hanteren van het kas-verplichtingenstelsel of het baten-lastenstelsel. Maak gebruik van inhoudelijk gronden om te bepalen of een project BenO of VenR is.	Stuurgroep SLA	▲
Bepaal welke informatie het beste inzicht geeft in de wensen van externe partijen als de AR met expliciete aandacht voor het areaal in beheer (actueel, betrouwbaar, compleet) en de bijdrage van asset management aan betrouwbare begrotingsramingen.	Stuurgroep SLA	■
Maak de aansluiting tussen de baten-lastenparagraaf en de begrotingen van de fondsen en het ministeries van IenM beter inzichtelijk.	Opdrachtnemer	■
Governance		
Herijk de convenanten en managementafspraken. Zorg hierbij dat de formele afspraken de in de praktijk veranderende situatie weerspiegelen.	Eigenaar	▲
Richt de informatievoorziening van RWS naar de opdrachtgevers zo in dat opdrachtgevers de mogelijkheid hebben om te prioriteren tussen de inzet van middelen en de kwaliteit van de dienstverlening.	Stuurgroep SLA	■
Doelmatigheidsbevordering en bekostiging		
Kom tot een beperkte en bruikbare set doelmatigheidsindicatoren.	Stuurgroep SLA	■
Bestendig de onderbouwing van de benodigde capaciteit en de gebruikte normen en rekenregels. Evalueer de werking hiervan over twee jaar.	Opdrachtnemer	▲

● Zware aanbeveling
■ Gemiddelde aanbeveling
▲ Lichte aanbeveling